

PRECEDENTES HISTORICOS DEL CONCEPTO DE LEY ANTERIORES A LA CONSTITUCION DE 1812

JOSÉ F. CHOFRE SIRVENT

Profesor de Derecho Constitucional.

Tanto en España como en el resto de Europa occidental, y como consecuencia de la propagación de las nuevas ideas, se va a experimentar una transformación radical en la configuración del sistema jurídico que había estado vigente en el siglo XVIII (1). En este siglo se manifiesta la existencia de una crisis jurídica con la que el Estado tropieza en su fase de expansión. La tendencia del poder estatal a universalizar y uniformar la ley choca frontalmente con el principio de diversidad jurídica propia del Antiguo Régimen (2).

El nacimiento del sistema constitucional en España va a dar lugar al comienzo de un largo proceso que se prologará hasta 1837 y que producirá finalmente -no durante la vigencia de la Constitución de 1812- una ruptura total con respecto al Antiguo Régimen, a pesar del empeño mostrado por la mayoría de los diputados que participaron en la Comisión constitucional, de conjugar "tradición y modernismo". La pretensión manifestada de armonizar ambos términos, y no excluir la "tradición" (3), como hubiera sido propio de una situación estructuralmente divergente a la del antiguo Régimen, no ocultaba sino un deseo de invocar la tradición como fuente de legitimidad con el objetivo de realizar las reformas que la nueva situación constitucional demandaba (4).

La Constitución de 1812 supuso, pues, en nuestra Historia una "radical innovación" con respecto al pasado más inmediato. Las antiguas Cortes no mantienen ningún vínculo de conexión con las Cortes de Cádiz. Afirma Carlos de Cabo, que no existe continuidad entre las Asambleas feudales y el Parlamento moderno surgido de las revoluciones burguesas, como consecuencia de los diferentes supuestos básicos sobre los que se asientan unas y otro. Este autor fundamenta la ruptura en el distinto modo de producción al que responden, configurándose, en un caso, en base a supuestos típicamente feudales, como la organización estamental y el contrato feudal, mientras que el otro se basa en supuestos teóricos típicamente burgueses, como el concepto abstracto de la nación, de soberanía y de representación nacional (5). Aunque la hipótesis que maneja el profesor citado tiene un carácter general es aplicable al caso español pues aunque el modo de producción capitalista no estaba implantado definitivamente, por una coyuntura específica que tiene que ver con el desplazamiento histórico que produce la Guerra de la Independencia, la burguesía fue -como en el supuesto más general contemplado- la protagonista en el constitucionalismo de Cádiz.

Es la primera vez, por tanto, que se consolidan las Cortes como un órgano auténticamente parlamentario con plena capacidad para elaborar y aprobar diversos tipos de normas jurídicas.

En este contexto, el concepto de ley no va a resultar ajeno a los cambios tan significativos que se fueron operando en los albores del constitucionalismo (6). Para conocer en sus justos términos la configuración de la ley en la Constitución de 1812 es imprescindible señalar que, bajo las diferencias estructurales existentes entre los dos regímenes, subyacían ciertas semejanzas en la conformación de ambos sistemas normativos.

Sin desconocer en absoluto la distancia que separan a ambos sistemas normativos, existen ciertos rasgos que, surgidos en el Antiguo Régimen (7) permanecen en los inicios del constitucionalismo en España, aunque sujetos a ciertas correcciones derivadas de la nueva situación (8). En este mismo sentido se manifiesta Gallego Anabitarte cuando, invocando el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812, afirma que existe "una concepción de ley y actos del Estado de carácter institucional que tenía tradición secular" (9). Por tanto, parece que puede afirmarse, que algunas de las características básicas de la ley ya se manifestaban en el Antiguo Régimen, aunque en el constitucionalismo fueran corregidas en alguna medida.

En todo caso, con el constitucionalismo se instaura un nuevo sistema de categorías normativas ("decretos de Cortes con carácter de ley", "decretos de competencia exclusiva de las Cortes", "decretos de Cortes a propuesta de S.M." "decretos de Cortes dando consentimiento a S.M." y las "órdenes de las Cortes", etc.) alejado del existente hasta ese momento (pragmáticas, cédulas, provisiones, etc.) , aunque, sin embargo, los hábitos y ciertos rasgos fundamentales tradicionales han permanecido en el nuevo modelo de producción normativa, al menos, durante el primer tercio del siglo XIX. En consecuencia, la ruptura entre el sistema normativo del Antiguo Régimen y el instaurado con la Constitución de 1812 no es tan radical como aparentemente pudiera pensarse.

1) Rasgos del sistema normativo del Antiguo Régimen que han pasado a la Constitución del 1812.

En el Antiguo Régimen, las Cortes no eran verdaderamente Asambleas legislativas, ya que no podían hacer leyes; su labor se limitaba a pedir o proponer leyes, correspondiendo al Rey la facultad de dar o negar las mismas (10). Como ya afirmó en 1707 Felipe V, "uno de los principales atributos de la soberanía es la imposición y derogación de leyes" (11), y como la soberanía residía en el Rey, correspondería a éste el ejercicio de tan importantes funciones, marginado a las Cortes en el desempeño de las mismas. Cortes que, durante el siglo XVIII, se constituyeron en muy escasas ocasiones (cuatro bajo Felipe V, una con Carlos III y otra bajo Carlos IV), y cuando se reunían no eran más que asambleas formales, carentes de todo poder legislativo, ya que este reside en el Rey quien lo ejerce, en la mayoría de los casos, a través del Consejo Real. Por el contrario, en el marco de Constitución de 1812 le corresponde a las "Cortes con el Rey" la potestad de hacer las leyes. El reconocimiento de estos caracteres globalmente tan divergentes no impide sin embargo

observar como algunos rasgos del sistema normativo, pertenecientes al Antiguo Régimen, han pasado a la Constitución de 1812 y a la práctica legislativa de la época en la que estuvo en vigor ésta Constitución.

A) La ley se "vehicula" por medio de otras categorías normativas.

Así, en primer lugar, en los siglos XVI y XVII existen normas sustantivas, como las "células" y las "provisiones", entre otras, que se convirtieron en vehículos de publicación de la ley en el siglo XVIII. Si las "células" son las normas más abundantes del Antiguo Régimen, entre los siglos XVII y XVIII se aprecia un aumento de las "pragmáticas", que igualmente se constituyen en vehículo de publicación de la ley. Al final de la parte dispositiva de las "pragmáticas" se decía: "Todo lo cual quiero que se observe y guarde como **ley** y pragmática sanción **hecha y promulgada en Cortes**" (12). Esta cláusula contenida al final de la parte dispositiva de las pragmáticas planteaba un problema fundamental: y es el relativo a la novedad y al significado que ha de atribuirse a la ley, única ocasión en que se utiliza con carácter general en el Antiguo Régimen. Como se acaba de indicar, las categorías normativas del Antiguo Régimen fueron, entre otras, las "pragmáticas", "decretos", "cédulas", pero en ningún caso la ley podía considerarse como un tipo normativo concreto. Más bien la ley respondía a una práctica seguida en torno a la manera de estructurar de forma coherente una serie de disposiciones de épocas anteriores que se recogían expresamente en las Recopilaciones con su propia denominación. Ejemplos que vienen a corroborar lo que decimos los encontramos en la forma que el término "ley" aparece en la Nueva y en la Novísima Recopilación. En estos textos, las disposiciones normativas aparecen divididas en libros y en títulos y dentro de éstos en leyes (13). Por tanto, aunque en el Antiguo Régimen sea utilizada la expresión "ley" ésta no ha de interpretarse como una categoría normativa con sustantividad propia. La ley, en el Antiguo Régimen, no existía como tal. En las escasas ocasiones en que se utiliza este vocablo está vacío de contenido (14). Si en el Antiguo Régimen la ley se manifiesta a través de otras categorías normativas (piénsese en las "pragmáticas" cuando se dice en la parte dispositiva "que se observe y guarde como ley"), en el período en el que está vigente la Constitución de 1812 también podríamos afirmar que las leyes no existen como tales, sino que se vehiculan por medio de "decretos de Cortes". Por tanto, en el Antiguo Régimen y en los primeros años del régimen constitucional, la ley, "expresión de la voluntad de la nación", como categoría normativa básica de todo el constitucionalismo futuro, no revestirá su propio nombre, sino que estará a cubierto de otra categoría normativa: el "decreto de Cortes".

La inercia del Antiguo Régimen parece dejarse sentir, en alguna medida, en un sistema normativo tan lejano en sus fundamentos de aquél, como es el derivado de la Constitución de 1812. El cambio de un régimen a otro, en lo referente al sistema normativo, no se produjo de manera radical e instantánea, como si el pasado más inmediato dejarse repentinamente de existir, sino que la mutación se llevó a cabo a través de un proceso más o menos continuo en el tiempo. Lo que permite y explica que ciertos elementos del Antiguo Régimen, como algunos aspectos del sistema

normativo, pugnen por continuar en el orden constitucional hasta que definitivamente desaparezcan (15).

B) *Diversidad de categorías normativas y necesidad de acudir a los elementos que las integran para poder identificarlas.*

Durante el Antiguo Régimen (siglo XVIII) existe una gran variedad de tipos de textos normativos como, "pragmáticas", "provisiones", "cédulas", "instrucciones", "circulares", "reglamentos", "decretos", "ordenes" y "autos acordados", como se acaba de decir. Pues bien, para poder ser identificados cada uno de ellos es preciso tener en cuenta los elementos que los componen, ya que éstos no siempre son los mismos, constituyéndose por ello en su carácter diferenciador (16).

Los elementos que caracterizan a cada tipo normativo varían de uno a otro, y son los siguientes: el protocolo (relación de títulos y Estados sobre los que el monarca ejerce su soberanía), la dirección (relación de los destinatarios de la norma a los que se encarga cumplan y hagan cumplir o dispuesto en la misma), la parte dispositiva (en ocasiones se integra de dos partes, el preámbulo y la resolución), la sanción (se refleja por la firma del Rey, y constituye un elemento esencial para diferenciar una categorías normativas de otras), el refrendo (igual que la sanción es otro de los requisitos que permiten diferenciar distintas normas entre sí) y, por último, se señalan dos elementos formales: el registro y la certificación, que tampoco concurren necesariamente en todas las categorías normativas (17). Así, según cuáles sean los elementos que coincidan en cada caso nos encontraremos ante una u otra categoría normativa. En este sentido se consideraba que la norma más completa y solemne desde el punto de vista formal era la "pragmática".

Pues bien, en la Constitución de 1812 también existen diversidad de tipos normativos emanados de las Cortes ("Decretos de Cortes con carácter de ley", "Decretos de competencia exclusiva de las Cortes", "Decretos a propuesta de S.M.", "Decretos de Cortes dando su consentimiento al Rey" y las "Ordenes de las Cortes"), que para poder determinarlos es necesario averiguar cuáles son los elementos que los integran, es decir, la fórmula de encabezamiento, la fórmula de cierre, indagar si existe una orden de promulgación, si son objeto de sanción por parte de S.M., etc. (En los apartados correspondientes tendemos ocasión de analizar profundamente toda ésta problemática relativa a la diversidad de categorías normativas originadas en el seno de las primeras Cortes constitucionales). Indagación necesaria, porque si nos confiamos en lo que simplemente se determine en el enunciado del decreto de que se trate sin duda incurriríamos en ciertos errores derivados de la inexactitud con que se emplean ciertos términos. Así, por ejemplo, existen "decretos de Cortes" en cuyo enunciado se dice que son sancionados por el Rey y, sin embargo, no se ha producido el cumplimiento de tal requisito. Por ello se precisa determinar los elementos que componen una concreta norma con el objeto de calificarla como corresponda.

Pero además de la importancia que tienen para identificar una determinada categoría el examinar los elementos que la componen, es preciso señalar la común característica entre el Antiguo Régimen y la Constitución de 1812 en lo relativo a la

variedad de tipos normativos provenientes, bien del Consejo Real, bien de las Cortes, según se trate. Constituye una imagen distorsionada de la realidad considerar que las Cortes primeras del constitucionalismo producen únicamente leyes, como sería propio de un sistema jurídico inspirado en dichos principios innovadores. Pero la realidad demuestra que los mecanismos de producción normativa, tan arraigados en el Antiguo Régimen, parecen resistirse a su desaparición. Es verdad que ahora las Cortes intervienen en el pleno ejercicio del poder legislativo, pero, sin embargo, y como ya sucedía en el Antiguo Régimen con el Consejo Real, la pluralidad de disposiciones es nota común que vincula ambos sistemas normativos que tan dispares y distantes se encuentran desde el punto de vista estructural.

C) Categorías normativas que, además de contener textos normativos, en otras ocasiones puede abarcar otros actos.

También en el Antiguo Régimen es importante señalar que algunos tipos de texto normativo como la "cédula", el "decreto" o la "provisión" podían ser utilizados no sólo como tales normas, sino también para publicar otra clase de actuaciones del Estado, como, por ejemplo, nombramientos, donaciones, privilegios, órdenes de pago, etc. (18). Asimismo, durante la Constitución de 1812, los "decretos de Cortes", además de contener textos normativos, también se refieren a actos concretos, como concesiones de gracias, concesiones de carta de naturaleza, nombramientos, etc.

A modo de conclusión conviene señalar que, si bien puede parecer superficial detenerse en la comparación de algunos elementos de sistemas normativos tan radicalmente dispares, en realidad no es así, porque de esta manera pretendemos demostrar que el sistema jurídico inspirado en los principios ideológicos del Estado liberal no logró imponerse en toda su extensión y con carácter inmediato sobre una realidad profundamente arraigada en el Antiguo Régimen. La tensión aguda entre los intentos para instaurar el régimen constitucional y las réplicas por restaurar el Antiguo Régimen fue una constante durante la vigencia de la Constitución de 1812.

De tal manera, que las categorías normativas -que es el aspecto que directamente nos afecta, aunque estas afirmaciones pudieran extenderse a otros ámbitos- del Antiguo Régimen, si bien no pasaron al sistema constitucional, sí que lo hizo, por ejemplo, el mecanismo de utilizar una norma como "vehículo" de aprobación de otra. En todo caso, y es un hecho suficientemente conocido, que durante gran parte del siglo XIX permanecieron en vigor sectores jurídicos pertenecientes al Antiguo Régimen, como las Partidas o la Novísima Recopilación, con otros inspirados en la ideología liberal.

Así, pues, la transición del preconstitucionalismo al constitucionalismo no fue tan radical como formalmente pudiera parecer. La dispersión normativa, característica propia del Antiguo Régimen, aún continúa en el constitucionalismo. Los rasgos definidos nos conducen a una fase de transición entre un Estado estamental, que se encuentra agonizando, y un Estado constitucional que pugna fuertemente, y no con pocas dificultades, por consolidar su situación. En definitiva, pues, el Estado que emerge en los comienzos del siglo XIX pudiera definirse como de un "Estado jurí-

dico-político de la transición” en correspondencia con la formación social española en transición al capitalismo.

Puestas ya de manifiesto algunas de las características semejantes entre los sistemas normativos del Antiguo Régimen y el establecido a raíz de la Constitución de 1812 sería conveniente detenerse, siquiera brevemente, en el examen del “Discurso Preliminar”, porque, como indicaba Sánchez Agesta, este “es notoriamente superior a la Constitución en que se inspiró” (19). Dificilmente abarcaríamos, pues, el completo sentido del concepto de ley, si ignoramos las líneas fundamentales que iluminaron la gestación de la Constitución de 1812. Pero antes de abordar la configuración de la ley en el “Discurso Preliminar” es preciso referirse al primero de los Reglamentos habidos para el gobierno interior de las Cortes, de 24 de noviembre de 1810.

2) *La configuración de la ley en el “Reglamento para el gobierno interior de las Cortes”, 24 de Noviembre de 1810.*

Es precisamente en este primer Reglamento de las Cortes (aprobado justo dos meses después de la declaración de la legítima constitución de las Cortes, en virtud del Decreto de 24 de Septiembre de 1810, y que no llegó a comunicarse oficialmente al Consejo de Regencia ni se incluyó en la Colección de Decretos de Cortes), en el que se desvelaron las primeras y rudimentarias manifestaciones de la peculiar concepción de ley que iba a estar vigente todo el siglo XIX y parte del XX en España. Todo ello en el entendimiento de que el concepto de ley “no nace” ni se configura repentina y deliberadamente en éste Reglamento, sino que “se va haciendo” a lo largo de nuestra tradición histórica secular, como tendremos ocasión de explicar más adelante.

Si fijamos el 24 de Septiembre de 1810 como el día en que se colocó “La piedra angular de la Constitución que dos años más tarde había de jurarse” (20) observaremos que es en el Decreto de Cortes de la citada fecha (en el que se declaró la legítima constitución de las mismas y de su soberanía), cuando por **primera vez**, en el constitucionalismo español, se señala con términos expresos la existencia de dos clases de normas que pueden elaborar y aprobar las Cortes: las “leyes” y los “decretos de Cortes”. En los mismos orígenes del constitucionalismo se descarta, pues, la posibilidad de que las Cortes elaboren y aprueben exclusivamente leyes, como en principio le correspondería, permitiéndose así que la expresión de la voluntad de la Nación se concretase en éstas dos categorías normativas (aunque existen, a su vez, varias clases de “decretos de Cortes”). Así, en el precitado Decreto I, se dice: “El Consejo de Regencia, para usar de la habilitación declarada anteriormente, reconocerá la soberanía nacional de las Cortes, y jurará obediencia a **las leyes y decretos** de que de ellas emanaren;”. El mismo sentido sigue el Decreto II, de 25 de Septiembre de 1810, que afirma en el encabezamiento del mismo, “que el ejecutivo debe publicar las **leyes y decretos** que emanen de las Cortes”, y más adelante, incidiendo en las mismas ideas, se declara que “Las Cortes generales y extraordinarias ordenan que publicación de los **decretos y leyes** que de ellas emanaren se haga por el poder ejecutivo en la forma siguiente:”. Y, por último, en el Decreto IV, de 27 de Septiembre de 1810, relativo a la “declaración de las facultades y responsabilidades

del poder ejecutivo, y del modo con que éste debe comunicarse con las Cortes, a consecuencia de las dudas que el Consejo de Regencia expuso a las mismas", manifestó éste que "no dudo un solo instante en prestar el juramento de obediencia a las **leyes y decretos** que emanaren de las Cortes".

De este modo, pues, lo que recoge con posterioridad el Reglamento de las Cortes no es sino el poso que ha ido dejando la historia al distinguir entre "hacer las leyes" y "otros actos" (21), revistiendo estos forma distinta. Porque, en efecto, uno de los temas importantes y vertebrales que quedan expuestos en el articulado del referido Reglamento es la constatación efectiva de que las Cortes, además de la función que propiamente le corresponde como es la de "hacer leyes", también le compete la de aprobar "decretos de Cortes" e, incluso, "órdenes" (distinción de enorme trascendencia, con importantes implicaciones políticas, como más adelante explicamos) (22), como se establece en el artículo 6, del Capítulo III, "De los Secretarios", que hace referencia a "las resoluciones y decretos de las Cortes".

Pero el núcleo central sobre el cual ha de girar nuestra investigación, que es definir el concepto de ley, encuentra una apoyatura fundamental en el artículo 1, del Capítulo VIII, "De los Decretos", del "Reglamento para el Gobierno interior de las Cortes", de 24 de Noviembre de 1810, que reza así: "Las resoluciones o acuerdos que las Cortes eleven a la clase de **decretos o leyes**, se remitirán al Consejo de Regencia para su publicación y ejecución", (23). En primer término observamos que, explícitamente, se distinguen los "decretos de Cortes" y la "ley". Por tanto, las Cortes están legitimadas para manifestarse por medio de ambas categorías normativas (hay que recordar, como ya se dijo, que también las Cortes pueden dictar "Órdenes"). La ley, como expresión genuina y propia de las Cortes, no lo puede todo y existe conciencia de su acotamiento del ámbito material normativo. Pero la pregunta que ahora se nos plantea no es otra que la de precisar en qué supuestos podrá utilizarse una u otra norma, teniendo presente que en este momento histórico no existe Constitución que pueda aclarar los términos de tan importante y decisiva cuestión.

El referido artículo atribuye a la decisión exclusiva de las Cortes si una determinada resolución ha de "elevarse a la clase de decretos o leyes". Ante el mutismo mostrado por este precepto en torno a los criterios a que ha de ajustarse la decisión que adopten las Cortes para calificar a una norma como "decreto" o "ley", se hace necesario indagar en otras partes del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes" si existen algunos datos que nos permitan fijar los parámetros en el marco de los cuales las Cortes resolverán.

Y, ciertamente, los resultados que se obtienen no son lo suficientemente esclarecedores como sería deseable, aunque proporcionan algunos indicios que en los años sucesivos se verán confirmados con mayor precisión. Concretamente, en el Capítulo VI, "De las votaciones", del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes", se manifiestan, siquiera veladamente, algunos datos que nos señalan la dirección para distinguir entre "ley y decreto de Cortes".

Así, después de destacarse la importancia del acto de la "votación" como instru-

mento fundamental para explorar la voluntad general de que depende la sanción de las leyes (art. 1) (24), se dedica una especial atención a los diferentes modos de realizarse ésta. Sin duda, las distintas clases en que pueden realizarse las votaciones no revestirían mayor importancia en relación con el objeto de nuestra investigación, sino fuera porque es precisamente en la determinación de una u otra clase de votación donde se pone de manifiesto de modo embrionario si una concreta materia se instrumentará vía "decreto de Cortes" o "ley". De manera, que la adopción de una u otra forma de votación será "según la naturaleza de los asuntos" (art. 2, del "Capítulo VI", del "Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes"). Así, de los cuatro modos de votación reconocidos ("por aclamación", "por escrutinio", "por el acto de levantarse los que estén por la afirmativa" y "por la expresión individual del sí o el no") serán los dos últimos citados los que revelan cierto interés para el objetivo que se pretende.

La "votación por el acto de levantarse los que estén por la afirmativa" constituirá el modo de proceder normal "en asuntos triviales", aunque matiza el propio art. 11, del Capítulo VI, que también podrá usarse "en los (asuntos) de importancia, siempre que la opinión general se vea muy inclinada a uno de los extremos". Pero, sin duda, el modo de votación que más luz proporciona, dentro de los escasos datos existentes, es el que tiene lugar "por la expresión individual del Sí o el No" (art. 13, del Capítulo VI). Por medio de este tipo se harán las votaciones de los asuntos que "se gradúen de importancia". Pero, la pregunta que inmediatamente se plantea es a quién corresponde decidir la importancia de un asunto determinado. Y el mismo art.13 señala que, "como estos casos no pueden expresarse en un reglamento, los acordarán las Cortes cuando ocurran". Podemos observar, pues, que la "naturaleza del asunto", la "importancia" mayor o menor de la materia objeto de regulación, es criterio clave para la distinción entre "decreto de Cortés" y "ley", aunque en verdad la claridad de la misma, si bien se apunta ahora, será una vez aprobada la Constitución y el primer Reglamento de las Cortes (en 1813, ajustado por consiguiente a la Constitución) cuando se manifiesten con diáfana claridad todos los contornos delimitadores de ambas categorías normativas. Reténgase ahora el dato de que en el período preconstitucional las Cortes no sólo elaboran y aprueban leyes, como sería lo propio del poder legislativo, sino que se reconoce, de un modo un tanto indefinido en sus contornos, la existencia de categorías normativas diferentes a la ley como son los "decretos de Cortes" y las "órdenes".

3) *La configuración de la ley en el "Discurso preliminar a la Constitución de 1812".*

La determinación de las características fundamentales del concepto de ley que se contiene en el "Discurso Preliminar", no puede ser ajena a las relaciones que mantengan los poderes legislativo y ejecutivo. Esta línea de análisis que vincula el concepto de la Ley y los poderes legislativo y ejecutivo parece que es la seguida por el "Discurso Preliminar".

Es un principio básico reconocido en el "Discurso Preliminar" y, posteriormente, en la Constitución de 1812, que la Nación es "soberana e independiente, bajo cuyo principio se reserva la autoridad legislativa" (25). El órgano que representa a

la Nación es las Cortes, y, por tanto, es a éstas a quienes les corresponde la facultad de hacer las leyes, en cuya labor el Rey es "participante de la misma autoridad (legislativa)" (26), por medio de la sanción. Pero, además, corresponde a S.M. constituirse en "depositario de la potestad ejecutiva en toda su extensión" (27). Así, de ésta manera, se distingue, por un lado, la potestad legislativa, ya que "los hombres se han de dirigir por **reglas fijas y sabidas** de todos" (28), y, por otro lado, la potestad ejecutiva, a la que le corresponde el desarrollo de tales reglas conducentes al bien de la Nación. Y en términos expresos el "Discurso Preliminar" manifiesta la diferencia existente entre ambas potestades cuando afirma que la "formación (de las reglas fijas y sabidas) ha de ser un **acto diferente** de la ejecución de la que ellas disponen" (29).

Consciente, pues, la Comisión Constitucional de que el Rey puede alterar, siguiendo ejemplos pasados, la índole de la Monarquía, se "ha mirado como esencialísimo todo lo concerniente a las limitaciones de la autoridad del Rey" (30). Y así, "se han señalado con escrupulosidad reglas fijas, claras y sencillas que determinan con toda exactitud y precisión la autoridad que tienen las Cortes de hacer las leyes de acuerdo con el Rey; (y) la que ejerce el Rey para ejecutarlas y hacerlas respetar" (31). Como bien puede observarse hasta ahora, resalta el especial interés de la Comisión para evitar que puedan llegar a confundirse el ejercicio de las dos potestades. Para garantizar la consecución de tal objetivo "Las facultades de las Cortes se han expresado con individualidad, para que en ningún caso pueda haber ocasión de disputa o competencia entre la autoridad de las Cortes y la del Rey" (32), excluyéndose de este modo, incluso, la sanción de S.M., porque si ésta es negada por el Rey puede provocar un conflicto entre el Jefe del Estado y las Cortes, que es, precisamente, lo que se quiere evitar, atribuyéndose con tal fin a las Cortes unas facultades expresadas con "**individualidad**". Para subrayar con gruesos trazos que las facultades de las Cortes pertenecen "exclusivamente" a ellas mismas, señala más adelante la propia Comisión que "Cada una de ellas (de las facultades) pertenece por su naturaleza de tal modo a la potestad legislativa, que las Cortes no podrían desprenderse de ellas sin comprometer muy pronto la libertad de la nación" (33).

Llegados a este punto de la exposición observamos que en el texto del "Discurso Preliminar" hay algunos conceptos que no están definidos con la nitidez que sería deseable. Por una parte, se hace referencia a que corresponde a las Cortes, con la participación del Rey, "hacer las leyes", y, por otra, se excluye al Rey de cualquier mínima intervención cuando trate de regular aquéllas facultades expresadas con "individualidad" y que pertenecen en "exclusiva" a las Cortes. De ésta distinción se colige, que los productos normativos emanados de las Cortes -bien en exclusiva, o bien con participación del Rey- son de dos clases: las leyes, en las que se exige la intervención del Rey, y los "decretos de Cortes" (sin sanción), que son productos de la exclusiva voluntad de las Cortes. La existencia de ambas categorías normativas encontraría justificación en razones políticas, por cuanto al atribuir ciertas materias a la competencia exclusiva de las Cortes se evitaría que el Rey pudiese intervenir por medio de la sanción. Pero no es sólo este argumento político el único

que puede invocarse, sino también otro de naturaleza técnica que, a su vez, está fundamentado en la tradición histórica española.

Concretamente se estima que "hacer una ley" constituye un acto muy diferente (34) al de adoptar decisiones concretas, fijar resoluciones, dar consentimiento, etc. Agustín de Argüelles, al hilo de la discusión en el seno de las Cortes acerca del art. 27 del Proyecto de Constitución afirmaba en 1811: "Las Cortes sucesivas no serán más que un Congreso legislativo, en el cual solo se ventilarán proyectos o materias de ley, y **los asuntos cuya naturaleza les corresponde por la Constitución**" (35). Pues bien, en éstos asuntos atribuidos por la Constitución al "Congreso legislativo", y que son de naturaleza distinta a la ley, nos encontramos ante un "Decreto de Cortes" (sin sanción), y no ante una ley, aunque uno y otra tengan su origen en el mismo poder legislativo. Así, por ejemplo, "el establecimiento de impuestos y contribuciones" es un "derecho inseparable de la facultad de hacer las leyes" (36), no pudiéndose llegar a confundir ambas competencias -hacer las leyes y establecer los impuestos-, lo cual supone, en definitiva, que la materia impositiva ha de instrumentarse por vía diferente a la de la ley, esto es, por "decreto de las Cortes", siendo en último término el Poder legislativo, con carácter exclusivo, y como único órgano que representa a la soberanía nacional, el que expresa su voluntad (37). Y, además, en plena coherencia con lo anterior, se consideraba a ésta facultad de las Cortes (establecer impuestos) como comprendida dentro de aquéllas que se han expresado con "individualidad", es decir, aquéllas en que el Rey no puede intervenir en ningún caso en evitación de eventuales conflictos entre las Cortes y el Rey, y que el poder legislativo no podrá desprenderse de ella sin poner en peligro la libertad de la nación (38).

En el apartado del Discurso Preliminar relativo al "otorgamiento de los impuestos" (39) es constante la repetición de expresiones del siguiente tenor: **"las Cortes establecerán o confirmarán** anualmente todo género de impuestos y contribuciones"; **"decretadas por las Cortes** las contribuciones"; el Rey podrá aplicar al mejor servicio de la nación los fondos públicos **"puestos a su disposición por las Cortes"**; **"aprobada por las Cortes** la cuenta general de tesorería mayor" (40).

En torno a ésta misma polémica, durante la vigencia del Estatuto Real, de 1834, se suscitó una histórica disputa acerca de si el presupuesto del Estado debía revestir forma de ley o de "decreto de Cortes". Después de un muy interesante debate, en la que se dejaba entrever resgos de lo que años después se convertiría en clásica dicotomía entre ley formal-ley material, el asunto quedó zanjado a favor de calificarlo como "ley". La decisión finalmente adoptada permitía al Rey controlar los presupuestos por medio de la sanción cosa que no hubiera ocurrido si la calificación hubiera sido "decreto de Cortes sin carácter de ley", como sucedió en el marco de la Constitución de 1812 (41).

Iguales consideraciones cabrían invocar -en el Documento que ahora se analiza- respecto al apartado referido a "los ejércitos y la milicia". Y así se dice en el propio texto del Discurso Preliminar que, una vez explicados los fundamentos sobre los que reposa el derecho de las Cortes de otorgar anualmente las contribuciones e impuestos, **"conviene hablar de otra facultad que tampoco una nación libre pue-**

de delegar sino al cuerpo de representantes. Tal es el levantamiento de tropas de mar y tierra para la defensa interior y exterior del Estado" (42). De nuevo nos encontramos con otra de las facultades que se englobaría dentro de aquéllas que corresponden en "exclusiva" a las Cortes, hurtando al Rey la posibilidad de intervenir. Y así se dice en diversos pasajes del apartado citado expresiones como las que siguen: se exige que "las Cortes fijen todos los años el número de tropas de mar y tierra que hayan de estar en ejercicio"; "es propio de las Cortes la formación y aprobación de ordenanzas, establecimientos y arreglos de escuelas militares, y todo lo que corresponda a la mejor organización, consevación y progresos de los ejércitos y armadas que mantengan en pie para la defensa del Estado"; "no debe estar autorizado (el Rey) para reunir cuerpos de milicia nacional sin otorgamiento expreso de las Cortes" (43).

También en ésta misma línea argumental se encuentran las materias relacionadas con "la educación pública" que, en consideración al sublime objeto que la misma supone, y la influencia que ha de tener para la "felicidad futura de la nación", exige que "las Cortes aprueben y vigilen los planes y estatutos de enseñanza en general, y todo lo que pertenezca a la erección y mejora de establecimientos científicos y artísticos" (44).

Y, por último, en el apartado final del Discurso Preliminar, relativo a la "reforma y defensa de la Constitución", se tribuye a las Cortes competencia "exclusiva" para aprobar la reforma propuesta de la Consititución (45). Sin duda, la atribución de tan importante facultad a las Cortes no hace sino subrayar elocuentemente lo que venimos afirmando, y es que en el "Discurso Preliminar", fundado en "las raíces tradicionales" españolas, se distinguían dos categorías normativas que tienen su origen, bien en las "Cortes con el Rey", y que daría lugar a las leyes; o bien en las Cortes "exclusivamente", y que produciría los "decretos de Cortes".

Y, asimismo, en el "Discurso Preliminar" se utilizan, creemos que por única vez a lo largo del texto, las expresiones "ley y decreto de Cortes" conjuntamente (46), lo que viene a subrayar una vez más cuál es el espíritu que se **esconde tras las palabras del "Discurso Preliminar"**, aun siendo éstas tan importantes y diáfanas como hemos señalado anteriormente.

En conclusión, pues, los "decretos de Cortes con carácter de ley" tienen limitado su campo de actuación normativa. No pueden abordar la regulación de cualquier materia. Su limitación viene determinada por aquellas materias que están reservadas a la competencia exclusiva de las Cortes, y cuyo instrumento normativo es el "decreto de competencia propia de las Cortes".

NOTAS

(1) Vid. en este sentido Pérez-Prendes, José Manuel, **Curso de Historia del Derecho español**, Madrid, 1986, pág. 905.

(2) Vid. Artola, Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea*, Tomo I, Madrid, 1975, págs. 102 y 103.

(3) El primero de los problemas que afronta el Discurso Preliminar a la Constitución de 1812 es, precisamente, poner de manifiesto cuáles son las raíces tradicionales que fundamentan ésta Constitución. Y así, se señala: "Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española", vid. Argüelles, Agustín de, en *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, 1981, pág. 67.

(4) Como en tantas otras ocasiones, la Historia es utilizada por las diferentes posturas políticas en defensa de sus propios intereses. Así ocurrió en España en los primeros años del constitucionalismo. Simplificando, podemos señalar que existían dos interpretaciones diametralmente opuestas. Por una parte, se encontraban aquellos que pretendían organizarse según el modelo jurídico derivado de la Revolución francesa, y para justificar su opinión acudían a las Actas de las antiguas Cortes. Y, por otra parte, se situaban aquellos cuyo objetivo era propugnar la vuelta al antiguo Régimen, acudiendo, igualmente que los defensores de la anterior postura a las mismas fuentes. Vid. sobre esta polémica que tanta división trajo consigo, Pérez-Prende, José Manuel, "Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz", en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, Noviembre-Diciembre, 1962, págs. 321-431.

(5) Vid. De Cabo, Carlos, "Algunos aspectos de la problemática 'representación-partidos políticos'", en *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Ed. de Pedro de Vega, Madrid, 1977, págs. 43-44.

(6) Si bien sobre otros muchos aspectos destacaban las posiciones enfrentadas entre diversos sectores sociales, en cambio, al tratar de las características de la ley se manifestaba "una impresionante comunidad de opiniones (que) se inclina en favor de reformas radicales, como la nacionalidad y universalidad de la ley y la formación de un código orgánico". Las pretensiones de configurar una ley de éstas características suponía que los españoles aspiraban ya a una patria española. Vid. Artola, Miguel, *Los orígenes de la España contemporánea*, Tomo I, Madrid, 1975, págs. 365-366.

(7) En relación con la Justicia, muchos de sus elementos del Antiguo Régimen provienen de la Edad Media y seguirán subsistiendo durante mucho tiempo tras el restablecimiento del Estado liberal. Vid. Aparicio Pérez, Miguel Angel, *El 'status' de la Administración de Justicia en el constitucionalismo (1812-1936)*, trabajo de investigación inédito, págs. 9-10.

(8) Conviene tener presente la importancia que para el progreso del constitucionalismo durante el siglo XIX tiene la labor desarrollada por la Ilustración, el racionalismo, el iusnaturalismo y los procesos evolutivos que acontecen en el siglo XVIII con la dinastía borbónica. En definitiva, en este siglo se establecen las bases, se preparan los caminos que desembocarán en el siglo XIX. Vid. Thieme, H.: *La continuité et la discontinuité dans l'Histoire du Droit*. Conferencia pronunciada en la Universidad de La Laguna en 15 de Octubre de 1971, texto alemán en Kontinuität... (Ed. por Trümpp), Darmstadt, 1973, págs. 150-166, cit. por Pérez-Prende, José Manuel, *Curso de Historia del Derecho español*, Madrid, 1986, pág. 202.

(9) Vid. Gallego Anabitarte, Alfredo, *Ley y Reglamento en el Derecho Público Occidental*, Madrid, 1971, pág. 183.

(10) Vid. Salas, Ramón, en *Lecciones de Derecho Público Constitucional*, Madrid, 1982, pág. 165; en el mismo sentido se pronuncia Fernández Almagro, Melchor, en *Orígenes del Régimen Constitucional en España*, Barcelona, 1976, págs. 116-117, cuando afirma que la ley en el Antiguo Régimen, se daba por la Corona a ruego y como merced. Para Martínez Marina, citado por el propio Fernández Almagro, "las antiguas Cortes no gozaron de autoridad legislativa, sino del derecho de representar y suplicar". Pérez-Prende, José Manuel, señala que "la facultad legislativa sólo radica en el rey y no en él y las Cortes conjuntamente", vid. *Cortes de Castilla*, Barcelona, 1974, pág. 151.

(11) Vid. Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, Madrid, 1979, pág. 377.

(12) Si las Cortes no se configuran como órgano legislativo qué significado cabría atribuir a la cláusula "como ley hecha y promulgada en Cortes". Según manifiesta Pérez-Prende, el hacer una

ley en las Cortes sólo quiere decir que se pública en ellas, "como medio de darles mayor solemnidad y difusión". Es decir, la publicidad es un requisito esencial para que la norma en cuestión alcance rango de ley. La misión de las Cortes será, pues, la de prestar difusión y conocimiento por parte de los súbditos a las leyes promulgadas por el Rey "en" ellas, no "con" ellas. Lo que viene a significar que el monarca no comparte con las Cortes la potestad legislativa. Las Cortes se limitan a "aconsejar" al Rey, aunque sin vinculación jurídica. Vid de éste autor *Cortes de Castilla*, Barcelona, 1974, págs. 145-147.

(13) Como simples botones de muestra baste citar, por ejemplo, "Modo de recibir (los abades) los bienes de sus Monasterios, y prohibición de disponer de lo adquirido 'intuitu ecclesiae'" (ley 2. tit. 5. lib. I.); "todas las (abadías) consistoriales son de patronato y presentación real (ley. 4. tit. 17. lib. I.); etc. Vid. *Novísima Recopilación de las Leyes de España. Mandada formar por el Señor Don Carlos IV*. Tomo VI, Madrid, 1807, pág. 1.

(14) Vid. Sobre las normas emanadas en el antiguo Régimen, Cabrera Bosch, María Isabel, "El Poder legislativo en la España del siglo XVIII", en *La economía española al final del Antiguo Régimen. IV Instituciones*. Edición de Miguel Artola, Madrid, 1982, págs. 238-242.

(15) Señala Pérez-Prendes, que la mera pervivencia de instituciones anteriores al origen del constitucionalismo no puede conducirnos a afirmar que aún perviva el Antiguo Régimen, Vid. *Curso de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1986, pág. 906.

(16) Vid. op. cit. pág. 190.

(17) Vid. sobre el análisis de la norma en el Antiguo Régimen, Cabrera Bosch, María Isabel, op. cit. págs. 238-244.

(18) Vid. ídem.

(19) Vid. Argüelles, Agustín de, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Introducción de Luís Sánchez Agesta, Madrid, 1981, pág. 63.

(20) Vid. Fernández almagro, Melchor, *Orígenes del Régimen Constitucional en España*, Barcelona, 1976, pág. 81.

(21) Ya en Aragón y en Castilla se tuvo un notable cuidado y vigilancia en guardar "los fueros y leyes que protegían las libertades de la nación en el esencialísimo punto de **hacer las leyes**". En época tan remota ya se distinguía entre "hacer las leyes" y "otras facultades de las Cortes". Así se afirma que: "Los congresos nacionales de los godos renacieron en las Cortes generales de Aragón, de Navarra y de Castilla, en que el rey, los prelados, magnates y el pueblo **hacían las leyes**, otorgaban pedidos y contribuciones y trataban de todos los asuntos graves que ocurrían" (Vid. Argüelles, Agustín de, *Discurso Preliminar a la Constitución de 1812*, Madrid, 1981, pág. 71). De tal manera, que tanto en Navarra, Aragón y Castilla las contribuciones son otorgadas libremente por la nación reunidas en Cortes sin intervención del Rey, distinguiéndose, pues, de la facultad de "hacer las leyes" (Vid. op. cit., págs. 72-73-74).

Recogiendo las raíces tradicionales en torno a ésta importante cuestión, el diputado Sr. Argüelles o quien hubiera sido el autor o autores del Discurso Preliminar (no está dilucidado quién fue el verdadero autor del Discurso Preliminar, pero sea Argüelles en solitario, o Argüelles con Espinosa, o toda la Comisión, la importancia histórica del mismo es incuestionable) trasladaron las mismas a la realidad de lo que se convertiría en la Constitución de 1812, y, además y es lo más importante, se proyectaría en las Constituciones futuras (la potestad de "hacer las leyes" correspondería a "las Cortes con el Rey", y, además, es de competencia exclusiva de las Cortes una determinada relación de materias. Así, en este sentido, el art. 40 de la Constitución de 1837; art. 39 de la Constitución de 1845; art. 41 de la Constitución "non nata" de 1856; art. 58 de la Constitución de 1869; y art. 45 de la Constitución de 1876).

(22) En estos términos expuestos se manifiesta el "Decreto de Cortes, de 27 de Mayo de 1811", cuando declara "que los **decretos y órdenes** que emanan de las Cortes vayan, como hasta aquí, autorizados y firmados por dos indistintamente de los cuatro Secretarios. Lo tendrá entendido el Consejo de Regencia, y para que llegue a noticia de todos lo hará imprimir, publicar y circular. Dado en Cádiz a 27 de Mayo de 1811. -José Pablo Valiente, Presidente.- Pedro Aparici y Ortiz, Diputado Secretario.- Ramón Felú, Diputado Secretario, -Al Consejo de Regencia-".

(23) El artículo 2, del Capítulo VIII, "De los Decretos", siguiendo en la misma línea marcada

por el artículo 1, se expresa en los siguientes términos: "Los **decretos y leyes** que emanen de las Cortes se extenderán de la forma siguiente: "Don Fernando VII, por la Gracia de Dios, Rey de España y de las Indias, y en su ausencia y cautividad el Consejo Regencia, autorizado interinamente, a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed que en las Cortes Generales y Extraordinarias congregadas en la Real Isla de León, se resolvió y decretó lo siguiente:".

(24) En estos años en los que el Rey está cautivo es las Cortes las que sancionan las leyes.

(25) Vid. Argüelles, Agustín de, **Discurso Preliminar a la Constitución de 1812**, Madrid, 1981, pág. 77.

(26) Vid. idem.

(27) Vid. idem.

(28) Vid. idem.

(29) Vid. idem.

(30) Vid. idem, pág. 80.

(31) Vid. idem.

(32) Vid. idem, pág. 88. La relación de facultades de las Cortes a que se hace referencia es la contenida posteriormente en el artículo 131 de Constitución de 1812.

(33) Vid. idem, pág. 88.

(34) En palabras de Gallego Anabitarte, "ley es una norma o regla jurídica 'principal', importante", en op. cit., pág. 186. Sin duda, la determinación de qué sea norma principal no es tarea que resulte fácil dilucidar. Parece que el criterio de la "impotancia", como elemento que contribuye para definir la ley, no es plenamente acertado porque, en este caso, materias tan relevantes como pueden ser los impuestos no son "importantes" al no revestir forma de ley.

(35) Vid. **Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias**, 1810-1813, Tomo III, 12 de Septiembre de 1811, núm. 345, pág. 1831.

(36) Vid. Argüelles, Agustín de, **Discurso Preliminar a la Constitución de 1812**, Madrid, 1981, pág. 120. También se manifiesta en este sentido el Conde de Montlosier cuando afirma que: "Hacer las leyes y votar los impuestos,...", en **Ensayo sobre el arte de constituir los pueblos**, cit. por Martínez de la Rosa, en **Espíritu del Siglo**, Tomo I, Madrid, 1835, pág. 29.

(37) Vid. en igual sentido Gallego Anabiarte, op. cit., pág. 183-184.

(38) Vid. Argüelles, Agustín de, en op. cit., pág. 88-120.

(39) Los apartados en que se divide el Discurso Preliminar corresponden a la edición del Centro de Estudios Constitucionales, que es la venimos citando.

(40) Vid. Argüelles, Agustín de, en op. cit., págs. 120-122.

(41) Vid. **Diario de Sesiones del Estamento de Procuradores**, Legislatura 1834-35, Tomo II, 12 de Diciembre de 1834, págs. 874-876. El 12 de Diciembre de 1834 tiene lugar la histórica discusión acerca de si los Presupuestos del Estado debían revestir forma de "ley" ("decretos de Cortes con carácter de ley", en la terminología utilizada durante la vigencia de la Constitución de 1812) o de "decreto de Cortes" ("decreto de competencia exclusiva de las Cortes", según también los conceptos normativos utilizados durante la vigencia de la Constitución gaditana). En este debate intervienen tres relevantes personalidades políticas como son el Marqués de Montevirgen, Martínez de la Rosa, que ocupaba el cargo de Secretario del Despacho de Estado, y el Conde de Toreno, como Secretario del Despacho de Hacienda. Finalmente se decidió por considerar al Presupuesto como ley, quebrándose la tradición iniciada en Cádiz, que calificaba a los Presupuestos como "decretos de competencia exclusiva de las Cortes" (Vid. el art. 131, apdos. 12-13 de la Constitución de 1812 en relación con el art. 110 del "Reglamento del Gobierno interior de Cortes y su edificio", de 29 de Junio de 1821) con la importante diferencia de que en el primer caso (Presupuestos como ley) se exige la intervención del Rey mediante la sanción, mientras que en el segundo caso (Presupuestos como "decreto de competencia exclusiva de las Cortes") la única voluntad que decide sobre los mismos es las Cortes. La trascendencia de esta discusión obliga a que transcribamos los pasajes más relevantes de la misma.

«El Sr. Marqués de MONTEVIRGEN: Para entrar en la discusión se duda si se podrá alterar o

no alterar el art. 92 del Reglamento. La cuestión sobre presupuestos se presenta bajo la forma de ley, y los artículos 91, 92 y 93 del Reglamento determinan positivamente la marcha que debe seguir la discusión de todo proyecto de ley. La duda nace de la singularidad de la ley de presupuestos; singularidad que no se tuvo presente a la formación del Reglamento. El Estatuto Real marca positivamente la diferencia que hay de esta ley de presupuestos a las demás leyes comunes; por consiguiente no está sujeta a las fórmulas de ellas por ser de diferente naturaleza; y en el caso de ser considerada como ley, está prevenido lo conveniente en los artículos 32 y 34 del Estatuto Real, que dicen así: (Los leyó). No siendo la ley de presupuestos como las demás, debía haberse hecho un artículo particular que tratase de ella y quedaría comprendida en este artículo 33; más no se hizo así, y se formó el artículo 34 que dice: (Lo leyó). La diferencia que hacen estos dos artículos entre las leyes y votación de presupuestos, manifiesta que no están comprendidos estos en las leyes comunes; y así no ha debido el Estamento arreglarse en su discusión a las disposiciones referentes a ellas. Además, en la exposición que antecede al Estatuto Real se manifiesta cual es su doctrina respecto de esto. (Lo leyó). De lo cual resulta que los presupuestos no son una ley sino un decreto, por más que se quiera decir que las disposiciones relativas a tributos y las cargas públicas son en realidad una ley, y una ley de importancia; pues a pesar de todo, les falta, entre otras cosas, para serlo la perpetuidad y la sanción Real.

Por otra parte, esta cuestión se presenta siempre de un modo diverso que las leyes comunes. El Estamento puede hacer una petición a S.M., a fin de que proponga una ley: la autoridad Real la presenta a las Cortes, éstas la discuten, y S.M. la aprueba y la sanciona. En este caso es al contrario: el derecho de petición lo ejerce la Corona; nos presenta los presupuestos y pide las contribuciones, y las Cortes, después de examinadas las aprueban.

Si se quiere por un momento que los presupuestos sean una ley, que en mi concepto no lo son porque no siguen todos los trámites que se establecen para la formación de las leyes, son una **ley de tan especial naturaleza, que no se puede someter a las forma de las leyes comunes**, y por lo tanto no estamos en el caso de los artículos 91, 92 y 93 del Reglamento. No estando pues en tal caso, no hay dificultad alguna en que acordemos el modo más expedito de deliberar sobre esta cuestión.

El artículo 1º del proyecto de ley es otro de los embarazos que se presentan porque hay que aprobarlo o desaprobarlo para pasar a los demás: no estando este punto sujeto al artículo 92 del Reglamento, no tenemos necesidad de aguardar a aprobar el artículo 1º, y podemos entrar directamente a examinar el presupuesto de la casa Real. No incurriremos en otro de los inconvenientes que han manifestado algunos señores, a saber: que sería necesario votar un presupuesto supletorio para que las contribuciones no empezaran a exigirse sin permiso de las Cortes desde 1º de Enero de 1835.

Las propuestas por el Gobierno son de tal naturaleza que no pueden principiar a cobrarse desde 1º de Enero. En las de aduanas, que son las que se cobran diariamente, el Ministerio no ha hecho ninguna alteración, ni la comisión tampoco: de consiguiente me parece que no hay ningún inconveniente en que sigan según se hallan. El derecho de puertas, que también se cobra diariamente, no principiará a regir hasta 1º de Marzo, por lo cual hay tiempo suficiente para plantearlo.

Los impuestos de frutos civiles, paja y utensilios son contribuciones que no se pagan al momento, sino por semestre vencidos anteriormente: por tanto, hay tiempo sobrado para hacer el repartimiento. **Acordado por el Estamento que los presupuestos sean una ley, en mi concepto esta ley es de una naturaleza tan especial, que no puede estar sometida a las disposiciones generales de las demás leyes.** Podremos pues desechar al artículo 1º, y entrar en la discusión del presupuesto de la casa Real, porque ni recauda ni distribuye. Recibe sí, pero percibe a cuenta: no hay, pues, ningún inconveniente en que reciba cualquiera cantidad a cuenta de lo que se acordase después; y mientras tanto se pueden discutir los otros presupuestos. En este concepto voy a hacer una proposición, pidiendo que no se comprendan los presupuestos bajo la forma general de las leyes; y me alegraría que el Estamento la aprobase, pues esto nos sacaría del grande embarazo en que nos hallamos.

El Sr. Secretario del Despacho de ESTADO: No voy a entrar en la discusión que desgraciadamente se suscitó ayer, y continúa hoy. He dicho desgraciadamente, porque todo la que sea retardar el entrar el Estamento en el ejercicio de la más importante de sus atribuciones, cual es la de exami-

nar las cargas que han de imponerse a los pueblos para cubrir los gastos del Estado, lo miro como un mal muy grave. Sin embargo, por motivos de delicadeza que habrá comprendido la penetración del Estamento, los Secretarios del Despacho se han abstenido a entrar en la cuestión, excepto cuando algún Sr. Procurador, saliéndose de ella, ha hecho inculpaciones al Gobierno; pues en este caso han tenido que contestar a ellas, impulsados de su deber.

Así pues, si hago ahora uso del derecho que, como Procurador a Cortes y como Secretario del Despacho, me compete para tomar la palabra, es sólo porque habiéndose rozado la cuestión con un principio fundamental, importa mucho fijar las ideas con toda exactitud, sobre todo cuando principiámos a entrar en un régimen, que si bien no es nuevo, sino muy antiguo, puesto que trae su origen de las leyes fundamentales de la monarquía, con todo, el largo desuso en que por muchos siglos ha estado, le da cierto aspecto de novedad. En este supuesto, y como la doctrina que acaba de expresar el Sr. Marqués de Montevirgen podría ser peligrosa, creo necesario rebatirla, aunque conozco que la intención de S.S. ha sido quitar embarazos al Gobierno, y acelerar el examen de los presupuestos, cuya dilación puede originar inconvenientes de trascendencia, S.S. ha anunciado y sostenido su opinión de que esta materia de presupuestos no es una verdadera ley; y de una manera muy ingeniosa se ha apoyado en que supuesto que en el Estatuto Real hay un artículo expreso sobre materia de contribuciones, es claro que no se comprende en la regla general de las demás leyes. Este es el principal argumento de S.S.; y por lo tanto tengo que hacer ver que es muy especioso, pero que no descansa en fundamentos bastantes sólidos. **La imposición de las contribuciones es una verdadera ley, y como tal se reputa en todas las naciones que se gobiernan por un régimen representativo. Lleva y debe llevar el carácter de la ley, puesto que es un mandato obligatorio, general, que impone una carga a todos los individuos de una nación; y no se puede imponer carga alguna a una nación sin el concurso de los dos brazos principales del Estado, el poder legislativo y el poder Real. S.S. ha querido suponer que en materia de contribuciones se variaba el carácter de ley, puesto que en ella se invertía el orden que se observa en las demás, y en cierto modo la Corona ejercía una especie de derecho de petición; pero en esto se ha equivocado S.S. La Corona, así en esta como en las demás leyes usa del mismo derecho, propio suyo, la iniciativa; los Estamentos aprueban, modifican, reprueban y este es su derecho; y después falta siempre el sello de la sanción Real, que da la Corona; ¿y por qué? Porque la Corona es una especie de representante nato, hereditario, perpétuo de la nación; tal es el carácter sublime que da a la potestad Real el régimen representativo. El Monarca, es un representante de la nación permanente; a diferencia de los Procuradores a Cortes, que lo son transitorios y variables, y de los Próceres, cuando sólo son vitalicios. La Corona propone: los Procuradores y Próceres examinan, modifican, aprueban o reprueban, porque tal es su facultad; pero para la ejecución de lo propuesto y aprobado se necesita el sello de la sanción Real, sin el cual no tendrían derecho las autoridades para obligar a los pueblos a ejecutar lo dispuesto, ni obligación estos de obedecerlos; y en este caso, sin tal sanción, no se podría obligar a los pueblos al pago de las contribuciones. No hay pues diferencia entre la ley de presupuestos y las demás, ni en sus primeros trámites, ni en su examen, ni en su conclusión: iniciativa, aprobación y sanción; estos son los trámites que como todas tiene que sufrir. Si en el Estatuto Real se ha establecido un artículo expreso sobre ella, es porque S.M. en su alta sabiduría conoció que era preciso hacer una específica mención de ella; porque es la garantía más esencial, el más fundamental de los derechos de la nación, el que sirve para la conservación de todos. Acaso el ejercicio de votar los subsidios por las Cortes antiguas fue el que dio vida a la libertad castellana; y tal vez este mismo derecho, ejercido por la Cámara de los Comunes en Inglaterra, es el que ha mantenido en pie durante siglos las libertades de aquel país.**

Solo el tener que presentarse el poder Real ante las Cortes para que otorgasen las contribuciones, mantuvo vivo el espíritu de libertad en Castilla; hasta que privándose a esas mismas Cortes del ejercicio de aquel derecho, desde que se excluyeron de ellas a dos brazos importantes del Estado, en las célebres Cortes de Toledo del año de 1538, quedó el brazo popular solo y débil, y se vió al fin privada la nación del ejercicio de sus derechos, y especialmente del de otorgar sus contribuciones; si bien quedó una especie de sombra que lo ejerciese, y ha durado hasta nuestros días en la Diputación de los reinos, que renovaba con la Corona las escrituras de millones. No se tenga por exageración; pero estoy firmemente persuadido de que este derecho importantísimo es la salvaguardia de todos los demás, y que donde quiera que exista es imposible que deje de haber libertad; porque es imposible que al ejercerla la nación, dejen de verse y corregirse los abusos que se introduzcan en los diversos ramos de la administración, y de ponerse coto a las demasías del poder. Por

esta razón pues ha sancionado tan expresamente este derecho el Estatuto Real. Por esta misma razón el Ministerio, absteniéndose de entrar en la cuestión pendiente, ha dejado en entera libertad al Estamento para que decida el incidente suscitado.

Respecto a la discusión actual, solo diré que el Gobierno presentó todos los presupuestos unidos bajo el carácter solemne de una ley. Si los hubiera presentado aislados, acaso se hubiera hecho sospechoso de que no quería presentar el cuadro total de recursos y cargas de la nación. Los presentó formando un cuerpo; y hubiera sido fácil que se examinasen así por una comisión de ingresos y otra de gastos; pero el Estamento lo dispuso de otra manera, subdividiéndolos en varias comisiones particulares: el Ministerio no se opuso, porque creyó ver en esta subdivisión el deseo de profundizar más y más hasta el último detalle de los presupuestos. Convino es esto; ¿y por qué? Porque creyó que el objeto no era retardar ni embarazar el examen de los presupuestos, sino de facilitarle y hacerle más severo, más minucioso. Por eso el Ministerio no opuso la menor dificultad: ahora el Estamento es el que debe decidir cómo se ha de proceder al examen de todas las partes de esta ley. El Ministerio, que no desea más que el orden, y que se entre en el camino legal, quedará satisfecho por su parte siempre que se marche en derecho al fin; los pormenores los abandona, como debe, a la sabiduría del Estamento.

El Sr. Marqués de MONTEVIRGEN: Para deshacer una equivocación que creo ha padecido el Sr. Secretario del Despacho, debo decir que **las antiguas Cortes cuando votaban los presupuestos, no esperaban la sanción Real. Aquí tampoco, porque desde el momento en que quedan votados, la Corona se halla autorizada para cobrarlos: no hay pues sanción Real a mi modo de entender.** Además, habiéndose aludido a lo que se verifica en otros países, no veo tampoco esa sanción Real; pues aprobados los presupuestos por las Cámaras de Comunes y Lores, vuelven a la Corona, la cual les da gracias; pero no sanciona. Esta es la práctica, según tengo entendido, y por eso he rectificado esa equivocación, agradeciendo al Sr. Secretario el favor que me ha hecho en su discurso respecto a mi intención.

El Sr. Secretario del Despacho de ESTADO: Respecto a la intención del Sr. Marqués de Montevirgen, no ha sido favor, sino justicia la que he hecho. Por lo demás, el Estamento me permitirá le distraiga cortos minutos para clarar un hecho. **Es cierto en las antiguas Cortes de Castilla no había sanción para los presupuestos; pero tampoco la había para las demás leyes: las Cortes hacían peticiones al Rey: este las mandaba examinar; y por lo regular al acabarse las sesiones solía decir si las admitía o no: pero no había la formalidad de la sanción. Ahora, según el Estatuto Real, esta sanción es necesaria por dos razones sencillas: primera, porque la Corona tiene una parte del poder legislativo, y si no fuera indispensable su sanción, podría verse despojada de aquella participación esencialísima; pues suponiendo que las Cortes variasen enteramente los presupuestos y el sistema de contribuciones, ¿qué le quedaba a la Corona de su prerrogativa? Segunda razón: la sanción se comprende bajo la fórmula: sanciono y ejecútese; es decir, que para que tengan fuerza las leyes deben estar sancionadas por la potestad Real, y no puede disponerse la ejecución sin este requisito, ni las autoridades podrán hacerlas ejecutar, ni los pueblos estarán obligados a obedecerlas. El efecto de la sanción no es otro que el de dar vida a lo mandado, y en todas partes donde hay Gobierno representativo, semejante al nuestro, se exige este requisito. En el art. 40 de la Carta francesa se establece este principio, y expresamente para los presupuestos, pues dice que 'ningún impuesto podrá ser obligatorio si no se halla reconocido por las Cámaras y sancionado por el Rey'. Lo mismo se verifica en Inglaterra, aunque bajo distinta forma.**

El Sr. Marqués de MONTEVIRGEN: En vista de lo que acaba de decir S.S., me ocurre una dificultad, que desearía se allanase. **¿Puede la Corona desechar las contribuciones votadas, aumentadas, disminuirlas o no conformarse con ellas?** La sanción Real es una autorización; ¿cómo ha de proceder la Corona cuando si se presenta un presupuesto de 1500 millones, por ejemplo, las Cortes lo reduzcan a solo 1000? Esta dificultad desearía yo se solventase; pues siendo el acto más solemne de los Estamentos el votar las contribuciones, conviene no dejarla en el aire. En cuanto a la referencia hecha por S.S. de la Cámara francesa, estoy conforme; pero me parece no sucede lo mismo en Inglaterra.

El Sr. Secretario del Despacho de HACIENDA: Me levanto para deshacer meramente una objeción, a mi parecer infundada. **¿Cómo el poder Real podría negar la sanción de los presupuestos? ¿Cómo ha de negar la sanción de esta materia después de discutida en Cortes?** Hay cuestiones que llegando a cierto punto son insolubles, y solo se pueden contestar con otras que no

lo son menos. Y así diría yo al Sr. Marqués de Montevirgen: **¿Qué haría la Corona si las Cortes negasen los subsidios para pagar al ejército?**. Me parece que S.S. no dejará de tener dificultad para contestar a esta réplica mía, como el Ministerio para responder a su pregunta."

(42) Vid. Argüelles, Agustín de, en op. cit., pág. 123.

(43) Vid. idem, págs. 123-124.

(44) Vid. idem, pág. 125.

(45) Vid. idem, págs. 126-127

(46) Vid. idem, pág. 88.